



## FOI MEMO

Projekt/Project  
Vidareutveckling av LFU för MSB

Sidnr/Page no  
1 (28)

Projektnummer/Project no E13715  
Kund/Customer Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

FoT-område  
Inget FoT-område

Datum/Date 2020-06-18  
Memo nummer/Number FOI Memo 7203

Handläggare/Our reference  
Lovisa Mickelsson  
Åke Wiss

### **Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret**

*- Förslag på en möjlig väg fram*

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

## Innehållsförteckning

<b>Innehållsförteckning .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Metod och läsanvisningar .....</b>	<b>4</b>
2.1 Avgränsningar .....	5
<b>3 Översikt av tidigare FOI rapporter .....</b>	<b>6</b>
3.1 Hur förmågebedömning kan genomföras .....	6
3.2 Centrala utmaningar inom förmågevärdering .....	13
3.3 Slutsatser och rekommendationer .....	13
<b>4 Reflektioner från genomfört seminarium .....</b>	<b>15</b>
<b>5 Värdering inom perspektivstudien .....</b>	<b>16</b>
5.1 Åttapunktsmetoden .....	16
5.2 Första spårbarhetsmodellen .....	17
5.3 Andra spårbarhetsmodellen .....	18
5.4 Slutsatser och rekommendationer .....	18
<b>6 Diskussion .....</b>	<b>20</b>
6.1 Frågeställningarna .....	20
6.2 Förslag på process för att ta fram värderingsmodell .....	21
6.3 Vägen framåt .....	24
<b>7 Sammanfattning .....</b>	<b>25</b>
<b>8 Referenser .....</b>	<b>26</b>
<b>Bilaga 1 – Inkluderad litteratur från FOI .....</b>	<b>28</b>

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

# 1 Inledning

I slutet av 2015 beslutade regeringen att den sammanhängande totalförsvarsplaneringen skulle återupptas.<sup>1</sup> Totalförsvaret och planeringen för det hade då under en längre tid vidmakthållits på sparlåga. I princip samtliga områden och aktörer började med anledning av regeringsbeslutet ”återuppta” planering, men från en låg nivå. Detta innebär att totalförsvarsförmågan behöver utvecklas i alla avseenden, främst i det närtida perspektivet. Det kan därför vara lätt att förbise det minst lika viktiga långsiktiga perspektivet.

På uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) sedan 2018 stöttat MSB med att ta fram en arbetsprocess för långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar (LFU)<sup>2</sup> med målet att på sikt kunna utarbeta underlag liknande Försvarsmaktens perspektivstudie<sup>3</sup>. Ett centralt moment i en långsiktig förmågeutveckling är att systematiskt analysera vilka förmågor som kan komma att behövas givet olika antaganden om framtiden. Resultatet från en sådan analys ska utgöra underlag för att tidigt kunna fatta beslut med långsiktiga konsekvenser såsom resurser i form av materiel, personal, ledningsstruktur och infrastruktur. En långsiktig förmågeutveckling ska anpassa förmågan efter framtida behov.

Synergierna med att både den civila och den militära delen av totalförsvaret arbetar parallellt med långsiktighet är uppenbara – den politiska ledningen kommer att ges möjlighet att optimera medel och beslut för att uppnå en välbalanserad totalförsvarsförmåga.

En del som arbetsprocessen för långsiktig förmågeutveckling ska söka svar på är vad skillnaden mellan nuvarande förmåga och behovet av framtida förmåga består av – förmågeanalys. Definitionen av förmåga och möjlighet till förmågebedömning blir därför avgörande för arbetsprocessen. En viktig del i detta är därför att ställa frågorna: *Hur kan långsiktig förmågebedömning<sup>4</sup> genomföras inom civilt försvar?* samt *Vilka centrala utmaningar finns vid en sådan bedömning?*

Syftet med föreliggande FOI Memo är att övergripande diskutera ovanstående frågor och peka ut en möjlig väg fram baserat på svaren. Detta genomförs genom att 1) översiktligt kartlägga vad FOI tidigare har gjort inom förmågebedömning med relevans för civilt försvar respektive totalförsvaret. 2) Genomföra ett seminarium gällande utmaningar med långsiktig förmågebedömning inom civilt försvar. 3) Utifrån öppna källor presentera några modeller för värdering som tidigare använts vid arbetet med perspektivstudien i Försvarsmakten och utifrån erfarenheter från dessa värderingsarbeten ge underlag för diskussioner kring vidare arbete inom LFU.

---

<sup>1</sup> Se Regeringen (2015). Regeringsbeslut II:16, 2015-12-10. Justitiedepartementet. Ju2015/00054/SSK.

<sup>2</sup> Dessa publikationer har tidigare utkommit: Frisk, R et al. (2020). *Långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar – Underlagsrapport 2 för en pågående utvecklingsprocess*. FOI-R--4921--SE ; Frisk, R et al. (2018). *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess*. FOI-R--4646--SE samt Frisk, R & Wiss, Å (2018). *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie 2018*. FOI Memo 6599.

<sup>3</sup> Perspektivstudien är ett underlag som Försvarsmakten utarbetar på regeringens uppdrag inför försvarspolitiska inriktningsbeslut. 2018 slutfördes den studie som ligger till grund för nästkommande beslut, 2020. Den slutredovisades i Försvarsmakten (2018a). *Tillväxt för ett starkare försvar – Slutredovisning av Försvarsmaktens Perspektivstudie 2016-2018*. FM2015-13192:13.

<sup>4</sup> I memot använder vi bedömning och värdering som synonymt likaså metod och modell vid flera tillfällen.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

## 2 Metod och läsanvisningar

Uppdraget från MSB var inledningsvis att genomföra en litteraturstudie. Efter dialog med uppdragsgivaren utvidgades uppdraget till att även innefatta genomförande av ett seminarium samt en genomgång av värderingsmodeller utnyttjade inom Försvarmaktens perspektivstudie. Studien bygger därför på tre typer av empiriska insamlingar: en översikt av tidigare rapporter och memon som FOI utgivit, ett seminarium samt presentation av några tidigare använda värderingsmodeller inom perspektivstudien.

Översikten av FOI:s litteratur grundas på tidigare publicerat material av FOI där specifika sökord har använts för att finna nyckelord i innehåll eller titel på rapporterna. Därefter har urvalet begränsats genom att inkludera rapporter baserat på frågeställningarna för memot. Under senare år har FOI börjat digitalisera arkivet vilket har möjliggjort sökningar i det interna rapportsystemet även på material som publicerades vid Försvarets forskningsanstalt (FOA)<sup>5</sup>. Översikten omfattar rapporter publicerade på såväl FOA som FOI från 1990-talet<sup>6</sup> fram till och med 2019.

Tabell 1. Sökord som använts för att finna relevanta rapporter i FOI:s interna söksystem, inom parentes anges antal inkluderade rapporter.<sup>7</sup>

Sökord
Förmåga (5)
Förmågevärdering (0)
Förmågebedömning (5)
Förmågeutveckling (1)
Värdering beredskap (1)
Värdering militär (1)
Värdering civilt försvar (0)
Värdering Försvarmakten (0)

Sökorden baseras på vad som kan ge träffar med relevans för studiens frågor, se Tabell 1. Därefter har översikten centrerats kring de två aktuella frågeställningarna *Hur kan långsiktig förmågebedömning genomföras inom civilt försvar?* och *Vilka centrala utmaningar finns vid en sådan bedömning?*. Frågeställningarna har dock anpassats för just litteraturöversikten. Gällande värderingsmetoder kan det inte antas att FOI:s tidigare projekt fokuserat specifikt på förmågevärdering inom långsiktig utveckling av civilt försvar då området inte har studerats på lång tid inom Sverige. Översikten är också fokuserad kring att presentera centrala utmaningar inom förmågebedömning generellt för att senare i memot diskutera hur de kan omsättas specifikt mot långsiktig förmågebedömning för civilt försvar.

Förmågevärdering är komplicerat oavsett tidsaspekt men att värdera något som inte är befintligt innebär specifika metodologiska utmaningar. Översikten inkluderar enbart rapporter som berör värdering/bedömning kopplat till en mer övergripande nivå (såsom totalförsvarsförmåga eller krisberedskapsförmågan i Sverige) eller på en sektorsövergripande nivå (såsom en försvarsgrens samlade förmåga eller till exempel den samlade finansiella sektorn). Detta medför att rapporter som berör värderingsmetoder avsedda för ett enskilt vapensystem eller exempelvis enbart ledningsförmåga har exkluderats.

<sup>5</sup> FOA inrättades 1945 och lades ned 2000. FOA och Flygtekniska försöksanstalten (FFA) bildade FOI 2001.

<sup>6</sup> Rapporter publicerade tidigare har inte kommit upp vid sökningen. FOI:s digitalisering av arkivet går dock längre tillbaka men det behöver finnas ett ord som överensstämmer i titel för att det ska bli en träff vilket kan vara en förklaring till att fler rapporter inte hittats.

<sup>7</sup> Observera att vissa rapporter kan ha kommit upp på flera sökord, de är dock endast räknade en gång (den första gången de inkluderades i den ordning sökorden står).

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

Inte heller rapporter som på ett generellt plan diskuterar förmågor men inte täcker in någon form av värdering har inkluderats. Detta innebär inte att denna typ av rapporter är irrelevanta men för arbetet med LFU på MSB är den detaljnivån för tillfället inte intressant. I bilaga 1 återfinns en sammanställning av de rapporter som inkluderats.

I kapitel tre presenteras resultaten och analyser av litteraturoversikten. I kapitel fyra sammanfattas de viktigaste reflektionerna från ett seminarium som genomfördes den 12 maj 2020 där fokus var att finna stöd för att besvara den andra frågan om utmaningar med långsiktig förmågebedömning inom civilt försvar. Deltagarna från FOI, MSB och Lunds universitet hade olika erfarenhet, bakgrund och kompetens av området förmågor och värdering inom krisberedskap, civilt försvar respektive militärt försvar. Deltagarna hade använt såväl kvalitativa som kvantitativa metoder i sitt arbete. Resultat och reflektioner från seminariet bidrar till att nyansera utmaningar som MSB kommer att stå inför i arbetet med långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar.

I kapitel fem presenteras några värderingsmodeller som perspektivstudiearbetet i Försvarsmakten tidigare har använt sig av baserat på öppet källmaterial. Kapitlet är tänkt att framförallt ge stöd till att svara på den första frågan gällande hur förmågevärdering kan genomföras. I kapitel sex diskuteras studiens frågeställningar och en möjlig väg fram presenteras. Memot avslutas med en sammanfattning i kapitel sju.

Litteraturoversikten i kapitel tre är genomförd av Lovisa Mickelsson medan resterande delar är författade tillsammans.

## 2.1 Avgränsningar

Tidigare utnyttjade värderingsmodeller kan utgöra inspiration för arbetet med förmågeanalys inom långsiktig förmågeutveckling. Efter dialog med uppdragsgivaren har en avgränsning gjorts att utgå från öppen litteratur och öppet redovisade värderingsmodeller vid FOI och Försvarsmakten. Studien utnyttjar de begrepp som används på FOI och inom Försvarsmaktens perspektivstudie.

Litteraturoversikten har inte innefattat någon djup inläsning av varje inkluderad rapport utan har fokuserat på de delar som specifikt behandlar värdering/bedömning. Detta eftersom projektets omfattning inte har medgett mer. Det är därför möjligt att det kan finnas ytterligare intressanta aspekter i litteraturen. Försvarsmaktens arbete med perspektivstudien har likartade utmaningar som den långsiktiga förmågeutvecklingen vid MSB. Detta memo begränsas dock till att presentera några värderingsmodeller som utnyttjats inom perspektivstudien.

Studien är inte uttömmande, men kan utgöra en grund för det arbete som måste genomföras på MSB med att ta fram en värderingsmodell för långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar. Detta innebär att inget förslag på färdig värderingsmodell ges i detta memo.

Erfarenhetsmässigt är det nödvändigt att en värderingsmetod anpassas efter syfte och kontext: Vad ska värderingen utgöra underlag för? Hur många ska genomföra värderingen? Vilken tidsåtgång är acceptabel? Vilken tillgång till information finns eller vilken detaljkunskap besitter de som genomför värderingen? I presentationen har hänsyn inte tagits till dessa frågor, dessa får besvaras i ett senare skede.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

### 3 Översikt av tidigare FOI rapporter

Litteraturen presenteras i relation till memots övergripande frågor. En lista av alla inkluderade rapporter och memon finns i bilaga 1. Under 3.1 diskuteras hur förmågebedömning kan genomföras baserat på litteraturen (given i kronologisk ordning). 3.2 diskuterar utmaningar som framkommit ur litteraturen och 3.3 presenterar vilka slutsatser som kan dras i förhållande till förmågebedömning för långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar.

#### 3.1 Hur förmågebedömning kan genomföras

I litteraturgenomgången har flera olika värderingsmetoder framkommit, både förslag på nya metoder samt metoder som blivit testade vid ett eller flera tillfällen. Som tidigare beskrivits presenterar inte rapporterna specifikt värdering för långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar i någon större utsträckning eller knappt alls. Det finns dock flera metoder som kan tänkas användas för värdering även för ett långsiktigt perspektiv. Översikten har visat att det finns inslag av både kvalitativa och kvantitativa metoder.

##### Litteratur från 1990-talet

Under tidigt 1990-tal publicerade *Fischer & Molin* en förstudie om civil beredskapsvärdering. De ansåg att ett viktigt steg inom värdering är att kartlägga vilka behov olika aktörer egentligen har samt hur dessa ska rangordnas. Exempelvis, ”Är det viktigare att kunna skicka brev till sina anhöriga än att ha mat i magen?”.<sup>8</sup> Fischer & Molin föreslog att medborgarna i samhället snarare skulle vara intresserade av konsekvenser i form av det lidande befolkningen får utså av ett givet krig än dess bakomliggande orsaker och ekonomiska kostnader. Liv och hälsa borde därför beaktas när förmågor värderas. Fischer & Molin menade också att rena värderingsstudier kan bistå med att kartlägga hur avgörande olika funktioner i samhället är för olika aktörer och deras möjligheter att bedriva sin verksamhet vid störningar.<sup>9</sup> I rapporten berörs också flera typer av värderingsmetoder bland annat Uppföljning och värdering av civilförsvaret (SKROT)<sup>10</sup> och Värderings- och avvägningsmodell inom transportområdet.

Under 1980-talet arbetade Civilförsvarsstyrelsen med att ta fram ett datorbaserat system för att värdera beredskapen i civilt försvars krigsorganisation, SKROT vilken användes fram till mitten av 1980-talet. SKROT skulle stödja framtagandet av regeringsunderlag som syftade till att redovisa förmågan länsvis och föreslå en plan för att åtgärda de allvarligaste bristerna inom den totala krigsorganisationen för civilt försvar. SKROT innehöll datamodeller för organisationens personal- och materielkomponenter. Metoden användes för att värdera krigsorganisationen utifrån personalens och materielens inverkan på beredskapen och inhämtade data från register över personal och materiel.<sup>11</sup>

Värderings- och avvägningsmodell inom transportområdet var en modell med värderingskriterier för insatser inom funktionsområdet transporter. Modellen skulle användas vid dåvarande programplaneringen och togs fram för att öka systematiken i diskussioner om förmåga. Modellen var manuell med exempelvis blanketter som olika aktörer fick fylla i. Positiva effekter av att arbeta med en mer systematisk modell blev att alla arbetade med samma hotbild och att de som arbetade med värderingen fick en bättre förståelse för den egna verksamheten. Det kvantitativa underlaget som blev resultatet kunde användas för att bättre jämföra olika transportsätt samt för att ta fram olika åtgärder för att förbättra beredskapen. Det fanns även planer på att utveckla ytterligare en modell för att använda

<sup>8</sup> Fischer, G & Molin, S (1992, s. 13-14). *Värdering av civil beredskap – förstudie*. Arbetsdokumentation FOA 14. D 10244.

<sup>9</sup> Fischer, G & Molin, S (1992, s. 15, s 28).

<sup>10</sup> Betydelsen av akronymen SKROT skrivs inte ut i rapporten Fischer, G & Molin, S (1992).

<sup>11</sup> Fischer, G & Molin, S (1992, s. 21-22).

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

denna som värderingsmetod inför nya kommunikationsinvesteringar baserad på analyser kopplade till olika kontexter av kommunikationsbekämpning och toppar av transportbehov i systemet.<sup>12</sup>

FOA arbetade på uppdrag av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) med att ta fram förslag på arbetsprocesser för hur ÖCB och andra aktörer inom civilt försvar skulle arbeta. 1995 presenterade *Hartoft & Lignell* idéer för hur målstyrningen för civilt försvar skulle kunna fungera inklusive förslag på planeringsprocess för att åstadkomma ett effektivt civilt försvar.<sup>13</sup> Precis som nu var huvuduppgifterna för civilt försvar att värna civilbefolkningen, stödja Försvarmakten och att upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Författarna ansåg att dessa uppgifter måste kunna omsättas i mål som är möjliga att följa upp och utvärdera. Likaså att målen måste vara formulerade på ett sådant sätt att flera aktörer inom civilt försvar har likartad uppfattning gällande deras betydelse.<sup>14</sup> Värdering och bedömning i rapporten beskrivs i samband med utvärdering:

”De samlade effekterna av den utförda verksamheten skall analyseras och utvärderas på respektive administrativ nivå. Bedömningen av aktörernas förmåga sker utifrån de verksamhetsvisa uppföljningarna som belyser förmåga att klara de ställda kraven. Det civila försvarets samlade förmåga skall därefter värderas och förslag till eventuella korrigeringar och ominriktningar utvecklas.”<sup>15</sup>

Hartoft & Lignell föreslår flera sätt att genomföra värdering på för att förstå ”beredskapsnivån”. Ett sätt kan vara diskussions- och analys spel där deltagarna istället för att spela roller representerar sig själv med sin unika inblick och erfarenhet. Svaren som genereras föreslås användas som hypoteser för totalförsvarets förmåga snarare än definitiva svar. I jämförelse med användandet av indikatorer (mätning av kvantitativa ting såsom personal och materiel) anser författarna att dessa typer av analys spel bidrar till en bättre uppfattning om den faktiska operativa förmågan och således bättre kravställning på framtida förändringar, även om indikatorer är enklare att mäta.<sup>16</sup>

Vidare anser författarna att värdering lämpligast utförs av länsstyrelser, civilbefälhavare och dåvarande ÖCB. Dessa aktörer kan då uttala sig både om den nationella, regionala och lokala nivån på ett samlat sätt. Utvärdering genomförs i allmänhet på verksamhet som har skett eller möjligen sker. Hartoft & Lignell anser att det är en särskild utmaning att värdera en verksamhet som kommer att bedrivas i händelse av krig. Utvecklingen av verksamheten måste således ske på förhand och också värderas i många fall innan verksamheten kan leverera faktiska förmågor i skarpt läge. En stor del av arbetet handlar därför om antaganden om hur och när förmågan i fråga kommer att nyttjas.<sup>17</sup>

Enligt Hartoft & Lignell kommer värdering in i processen mellan analysen av vilka krav som ställs av beslutfattaren och att processen övergår i ett försvarsbeslut. Författarna föreslår även flera sätt för hur dåvarande ÖCB borde föra dialoger för att realisera alla steg i planeringsprocessen.<sup>18</sup>

1998 publicerade *Lignell et al.* en rapport på liknande tema men där värdering tydligare är i fokus. Återigen påtalas vikten av att det behövs en framtagning av vilka uppgifter försvaret ska lösa för att kunna värdera förmågor. Processen med att ta fram uppgifter kan delas in i tre steg: 1) börja analysera uppdrag utifrån olika policy- och beslutsdokument för att identifiera uppgifter 2) uppgifternas betingelser behöver beskrivas (såsom terräng, klimat och liknande) 3) vilka normer som gäller för att lösa uppgifterna fastställs. Denna process kan enligt författarna tjäna som ingångsvärde när försvaret ska planeras, verkställas och värderas.<sup>19</sup>

Lignell et al. anser att en förutsättning för ett ändamålsenligt värderingsarbete är att ha en styrningsprocess som är iterativ mellan de olika aktörerna och nivåerna. Det är viktigt att testa och kontinuerligt återkomma till värderingsmodellen för att ha ett tydligt samband mellan det övergripande

<sup>12</sup> Fischer, G & Molin, S (1992, s. 22-23).

<sup>13</sup> Hartoft, P& Lignell, M (1995). *Målstyrning inom det civila försvaret - krav på operativ förmåga*. FOA-R--95-00082-8.6--SE.

<sup>14</sup> Hartoft, P& Lignell, M (1995, s. 32, 42-43).

<sup>15</sup> Hartoft, P& Lignell, M (1995, s. 47).

<sup>16</sup> Hartoft, P& Lignell, M (1995, s. 48-49).

<sup>17</sup> Hartoft, P & Lignell, M (1995, s. 119-122).

<sup>18</sup> Hartoft, P & Lignell, M (1995, s. 112-117).

<sup>19</sup> Lignell, M et al. (1998, s.123-124). *Att värdera operativ försvarsförmåga – definitioner och förslag*. FOA-R--98-00806-170--SE

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

målet för totalförsvaret och de mindre delmålen som ska värderas och ligga till grund för att uttala sig om totalförsvarets förmåga att uppnå ett uppsatt mål.<sup>20</sup>

Eftersom nuvarande förmåga inom totalförsvaret förhoppningsvis aldrig sätts på prov är det svårt att veta hur bra förmågan i realiteten är.<sup>21</sup> Det behövs därför olika sätt att definiera förmågor på exempelvis genom deras beroenden till specifika resurser. Ett exempel på indelning av resurser är den som Räddningsverket har gjort:<sup>22</sup>

- *människa - numerär, kompetens,*
- *teknik - utrustning, funktion, anläggningar,*
- *struktur - organisation, samverkan, ansvarsförhållanden, planer, regelverk, doktrin samt*
- *ekonomi*

Resurser kan också beskrivas utifrån deras egenskaper till exempel kvantitet, kvalitet och tillgänglighet. På så sätt går det att beskriva förmågor på indirekta sätt enligt författarna.<sup>23</sup>

Det är den politiska nivån som formulerar uppgifter för totalförsvaret men till exempel försvarsgrenar och förband som formulerar deluppgifter på lägre nivåer inom det militära försvaret. Det kan därför medföra att det på en aggregerad nivå saknas delar som behövs för att uttala sig om den egentliga försvarsförmågan. Det är då viktigt att känna till de olika perspektiven och tolkningarna som görs i samband med värdering. Dialog är därför en stor del i arbetet med att kunna bedöma försvarsförmågan. Enligt Lignell et al. behövs bred kompetens hos alla inblandade aktörer, kunskap om olika utgångspunkter, metoder för att aggregera information samt olika former av mått för att få till en bra dialog och värdering.<sup>24</sup>

Författarna trycker på att även om allt inte kan mätas så ska de mått som används för att värdera operativ försvarsförmåga vara enkla att förstå för mottagaren. Ingångsvärden för redovisade mått ska göras tydliga och processen för att nå resultatet ska ha transparens för att öka förtroendet. Både internt och externt behöver acceptans för hur värdering av operativ försvarsförmåga genomförs finnas.<sup>25</sup>

Lignell et al. föreslår flera olika metoder som kan användas vid värdering. Exempelvis olika typer av spel och oberoende expertbedömningar. Den senare kan göras på flera sätt där bland annat Delphi-metoden lyfts fram som möjlig metod för att inhämta expertutlåtanden. Delphi-metoden kan varieras men allmänt består den av att först skicka ut frågeställningar till experterna, sedan sammanställa svaren, skicka ut igen och be experterna kommentera och/eller ändra sina egna svar – ett itererande tills en tillräckligt enad bild uppstår.<sup>26</sup> Författarna går även genom olika sätt som indikatorer för värdering kan tas fram.<sup>27</sup> Indikatorer kan användas för att jämföra olika nationer/styrkor, en intern jämförelse över tid eller en jämförelse mot de budgeterade kraven.<sup>28</sup> I planeringsprocesserna inom Försvarsmakten värderas ofta olika försvarsstrukturer mot varandra, Lignell et al. anser därför att med bra värderingsindikatorer som kan användas över tid skulle det gå att följa olika besluts och åtgärders inverkan på förmågan.<sup>29</sup>

I rapporten anges ungefärlig tid för att ta fram och arbeta med olika typer av värderingsmetoder där spel beräknas ta mer än ett år, användande av oberoende experter några månader och indikatorer cirka ett år.<sup>30</sup> Kombinationer av flera metoder för att fånga in en mer fullständig värdering kan övervägas.

---

<sup>20</sup> Lignell, M et al. (1998, s.127).

<sup>21</sup> Lignell, M et al. (1998, s.128).

<sup>22</sup> Lignell, M et al. (1998, s.128).

<sup>23</sup> Lignell, M et al. (1998, s.128).

<sup>24</sup> Lignell, M et al. (1998, s.124, 127-130).

<sup>25</sup> Lignell, M et al. (1998, s.129-130).

<sup>26</sup> Lignell, M et al. (1998, s. 130-142).

<sup>27</sup> Lignell, M et al. (1998, s.143-159).

<sup>28</sup> Johansson, Sven Erik (1973). *Ekonomiska bedömningar av företag och investeringar*, Stockholm. Johansson refereras till av Lignell, M et al. (1998, s.144).

<sup>29</sup> Lignell, M et al. (1998, s.145).

<sup>30</sup> Lignell, M et al. (1998, s.161).



Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

Exempelvis kan olika kvalitativa och kvantitativa metoder komplettera varandra. Där täckningsområde, användningsområde och tidpunkt i en process är några faktorer som kan påverka val av värderingsmetod. Att triangulera på olika sätt innebär att riskerna för ett snedvidet resultat minskar. Författarna föreslår att resurser exempelvis kan beskrivas genom olika indikatorer (kvantitet, kvalitet och tillgänglighet) och sedan kan samspelet dem emellan testas genom ett spel. Verifiering kan sedan ske genom utlåtanden av oberoende experter.<sup>31</sup>

### Litteratur från 2000-talet

*Bjurström et al.* publicerade 2000 en rapport om förmågebedömning inom vad som då benämndes som funktioner.<sup>32</sup> Syftet med rapporten var att beskriva hur bedömningsprocessen gick till, att diskutera möjligheter till att aggregera bedömningsunderlagen till en mer samlad bild av beredskapsförmågan samt att lämna ett förslag på hur strukturering av underlaget skulle kunna genomföras.<sup>33</sup> Författarna föreslår att de två första antagandena för att genomföra en förmågebedömning är att scenarierna som används är presumtiva och att förmågebedömningen är baserad på en sannolikhetsuppskattning. Vidare bör någon på central nivå upprätta scenarier, författarna föreslår att dåvarande ÖCB ska presentera tre stycken, som bedömningen ska utgå från. Handläggarna inom funktionerna förväntas under ledning av den funktionsansvariga myndigheten mötas och genomföra exempelvis spel eller övningar för att kunna nå fram till en bedömning av mängden materiel, stödsystem och specialistkompetenser som krävs för varje scenario. På detta sätt kan det också uppkomma en tydligare bild av beroenden mellan aktörer.<sup>34</sup>

2001 presenterade *Söderqvist et al.* en erfarenhetsredovisning om Operativ Prövning och Analys av Stridskrafter (OPAS).<sup>35</sup> OPAS startades för att kontrollera förbandens effekt. Värderingen skedde i sex steg: en inledande fas där styrning för kommande värdering fastställs; sedan genomförs spel för att upprätta en första uppfattning om karaktärsdragen hos förmågorna som ska värderas; i tredje steget genomförs en metodutveckling för att pröva olika upplägg (kan vara både kvantitativa och kvalitativa upplägg) inför slutprövningar; sedan genomförs prövningen; därefter utförs analys och värdering av resultaten; slutligen rapporteras allt till överbefälhavaren.<sup>36</sup> Värderingarna genom OPAS kunde ligga till grund för korrigeringar och författarna Söderqvist et al. såg potential att använda den här typen av upplägg även inom perspektivstudiearbetet.<sup>37</sup>

### Litteratur från 2010-talet

I en rapport från 2013 redogör *Tavemark* för hur värdering av den operativa förmågan inom Försvarsmaktens styrning skulle kunna genomföras. Författaren framhäver att tidigare studier pekat på vikten av att utforma uppgifter, deluppgifter/mål för att värdering ska underlättas samt att presentera värdering på ett begripligt sätt.<sup>38</sup>

Tavemark menar att en kvalitativ bedömningskala för värderingen är att föredra. Skalan kan gå från icke godtagbar (avvikelse, brist), bristfällig, godtagbar till god men bör inte inkludera ytterligare steg eftersom ytterligare steg inte är direkt nödvändiga för att avgöra om Försvarsmakten kan lösa en uppgift eller inte. Författaren menar även att en ”absolut” bedömning av förmåga inte kan ske inom Försvarsmakten eftersom att det alltid finns betingelser och omständigheter som påverkar förmågan. Det är dessutom svårt att beskriva den operativa förmågan genom att bryta ned generella krav till en uppsättning av förband. Det skulle bli alltför resurskrävande att konstant ha en sådan upplösning. När Försvarsmakten dessutom ofta ställs inför successivt förändrade krav (då planeringsförutsättningar ändras) innebär det att den typen av värderingsarbete skulle bli alltför instabilt. Det finns också andra

<sup>31</sup> Lignell, M et al. (1998, s.164-165).

<sup>32</sup> Kan idag ofta tolkas som sektor.

<sup>33</sup> Bjurström, E et al. (2000, s. 8). *Funktionernas förmågebedömning för Årsbok civilt försvar*. FOA-R--00-01561-240-SE

<sup>34</sup> Bjurström, E et al. (2000, s. 16-17, 22-25).

<sup>35</sup> Söderqvist, O et al. (2001). *Att pröva förband – en metod- och erfarenhetsbeskrivning av OPAS*. FOI-R--0043--SE

<sup>36</sup> Söderqvist, O et al. (2001, s. 13, 15-16, 18).

<sup>37</sup> Söderqvist, O et al. (2001, s. 21, 106-107).

<sup>38</sup> Tavemark, A (2013, s.32). *Att värdera operativ förmåga i styrningen av Försvarsmakten*. FOI-R--3632--SE

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

osäkerheter med att göra förmågebedömningar inom den långsiktiga planeringen eftersom underlaget och informationen som samlas in inte kan ha samma säkerhet som data gällande dagens försvar. Betingelser och hotbilder blir dessutom mer osäkra desto längre bort i tiden som bedömningen avser.<sup>39</sup>

Förmåga kan redovisas genom att presentera hur Försvarsmakten klarar av ”storheterna” omvärldsbevakning, insatser och utveckling. Dessa tre återfanns i dåvarande inriktningsproposition. Insatser kan delas upp i delförmågeområden i redovisningen. Tavemark förordar att insatser delas upp i: ”Försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt”; ”Försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser internationellt” samt ”Upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet”. Författaren menar då att det finns en tillräcklig uppdelning för att kunna ge en ”någorlunda strikt” bedömning av Försvarsmaktens operativa förmåga.<sup>40</sup>

Författaren pekar också på att ett annat sätt att bryta ned uppgiften att bedriva väpnad strid är att värdera och presentera den i de grundläggande förmågorna som anges i den militärstrategiska doktrinen: verkan, skydd, uthållighet, und/info, rörlighet och ledning. Om förändringar sker över tid kan detta tydligt anges och förklaras för att öka transparens och förståelse. Det blir då mer begripligt för beslutsfattaren och ökar kunskapsöverföringen i styrningen från den politiska ledningen till Försvarsmakten. Det blir samtidigt enklare att motivera om förmågan skulle förändras kraftigt på kort sikt med jämförbara värderingar som tydligt anger varför skillnader uppstår. Författaren för ett resonemang om att beslutsfattaren borde få kännedom om de olika delförmågornas tänkta måluppfyllnad för att förstå sammanvägning och för att kunna genomföra avvägningar mellan det som behöver prioriteras.<sup>41</sup>

Veibäck *et al.* beskriver i en rapport från 2016 hur förmågor inom krisberedskapen i Sverige värderas framförallt genom risk- och sårbarhetsanalyser och ett tillhörande system med indikatorer. MSB genererar därefter en samlad förmågebild i nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB). Skalan nedan, Tabell 2, användes av MSB för att generera den samlade bilden av förmågan. I senare risk- och sårbarhetsanalyser har indikatorer fortsatt använts om än reviderade för att initialt få svar på hur den nuvarande förmågan är hos respektive aktör. Det innebär att ansvaret ligger mer på de som genomför den övergripande bedömningen av krisberedskapsförmågan än aktörerna som tillhandahåller en bedömning av förmåga på underliggande nivå.<sup>42</sup>

Tabell 2. Nivåer för samlad bedömning av förmåga MSBFS 2010:07.<sup>43</sup>

Nivå	Beskrivning av förmåga
1	Förmågan är god
2	Förmågan är i huvudsak god, men har vissa brister
3	Det finns en viss förmåga, men den är bristfällig
4	Det finns ingen, eller mycket bristfällig

Rapporten syftade till att presentera hur förmåga inom energisektorn och specifikt drivmedelssektorn kan analyseras men resulterade också i en modell för hur även andra typer av förmågor skulle kunna analyseras. Veibäck *et al.* ger exempel på flera olika metoder för bedömning och värdering både kvalitativa och kvantitativa, såsom FORSA, MARTA och indexmetoder.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Tavemark, A (2013, s.50-53).

<sup>40</sup> Tavemark, A (2013, s.52).

<sup>41</sup> Tavemark, A (2013, s. 54-53).

<sup>42</sup> Veibäck, E *et al.* (2016, s.15-16). *Energi och förmåga – analytiska perspektiv och empiriska erfarenheter inom drivmedelsområdet*. FOI-R--4241--SE

<sup>43</sup> Tabell lånad från Veibäck, E *et al.* (2016, s.15).

<sup>44</sup> Veibäck, E *et al.* (2016, s.81-85). FORSA ”är en kvalitativ modell för risk- och sårbarhetsanalys som började utvecklas år 2007 av FOI på uppdrag av Stockholms stad” (s. 81); MARTA ”är en kvantitativ förmågebedömningsmetod som utvecklats av FOI tillsammans med Försvarsmakten i syfte att värdera förmågan hos ett markstridsförband under en militär övning/insats” (s. 83);

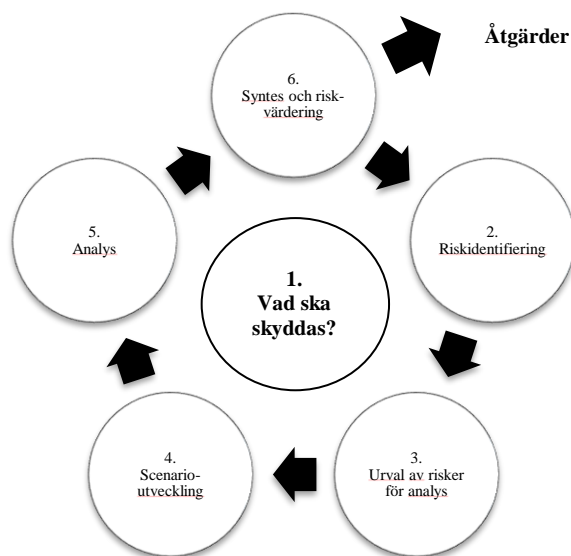
Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

FOI framställde på uppdrag av MSB flera scenarier för förmågebedömning inom NRFB under 2014. *Veibäck et al.* föreslog att den nationella riskbedömningen skulle utgå ifrån sex steg (se Figur 1). Där syftet med steg 6 (Syntes och riskvärdering) är att med hjälp av konsekvenskategorier (såsom människa eller ekonomi/miljö) genomföra en värdering mot framtagna scenarier för att sedan föreslå åtgärder. Scenarierna som används är skapade utifrån de risker som bedöms som mest allvarliga i Sverige och bör tillsammans betraktas som en översiktlig riskbild.<sup>45</sup>



Figur 1. Den nationella riskbedömningens sex steg. Figur lånat av Veibäck, E et al. (2014) omgjord till svartvit.<sup>46</sup>

I ett memo samma år förslog *Veibäck & Larsson* att det är viktigt att det finns målformuleringar som är ”specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta” även om de samtidigt konstaterar att sådana inte existerar inom krisberedskapen.<sup>47</sup>

Författarna anser att det även är angeläget att den eller de aktörer som ska bedöma förmåga har djup kunskap inom de områden som ska värderas. Även i de fall där tydliga mål finns uppsatta är detta avgörande för att veta om förväntade handlingar svarar mot vad som anses vara en god förmåga. Författarna föreslår även ett annat sätt för att genomföra bedömning om den ska göras på central nivå. Att istället koncentrera arbetet till att påtala brister i förmåga att hantera konsekvenser utefter givna scenarier. Workshoppar med experter kan därför vara en metod som på ett heltäckande sätt belyser förmåga och brister inom de tre faserna av krisberedskapen: förebyggande-, hanterande-, och återställandefasen. Att belysa förmåga heltäckande innebär också att inkludera såväl den lokala, regionala som nationella nivån.<sup>48</sup>

Flera scenarier publicerades i samband med scenarioprojektet som FOI genomförde på uppdrag av MSB kopplat till NRFB. Ett exempel är *Östensson* som 2014 genomförde ett arbete med att ta fram scenarier och förmågebedömningar för livsmedelssektorn som beskriver både framtagandeprocess och metod för bedömning av förmågan.<sup>49</sup> Bedömningen för livsmedelssektorn genomfördes genom att utgå från scenarier som ramverk. Scenarier bör generera en diskussion om förmågebedömning som

---

Indexmetoder kan anses vara ett samlingsnamn för olika kvantitativa förmågebedömningsmetoder ”med en indexmetod beräknas förmåga som en funktion av olika input (exempelvis hur många reservaggregat som finns tillgängliga eller tid från upptäckt till respons)” (s. 84-85).

<sup>45</sup> Veibäck, E et al. (2014, s. 10, 15). *Underlag till nationell risk- och förmågebedömning 2013 - Analys av fem scenarier till den svenska nationella risk- och förmågebedömningen 2013, och två nyutvecklade scenarier inför kommande år*. FOI-R--3767--SE

<sup>46</sup> Veibäck, E et al. (2014, s. 10).

<sup>47</sup> Veibäck, E & Larsson, P (2014, s. 8). *Förslag på integrering av förmåga i nationell risk- och förmågebedömning - Tankar och överväganden kring hur krisberedskapsförmåga kan belysas inom NRFB*. FOI Memo 4856

<sup>48</sup> Veibäck, E & Larsson, P (2014, s. 9, 13-14).

<sup>49</sup> Östensson, M (2014). *Risk- och sårbarhetsanalys för livsmedelssektorn - Resultat av förmågebedömningar*. FOI Memo 5120

Titel/Title

Memo nummer/Number

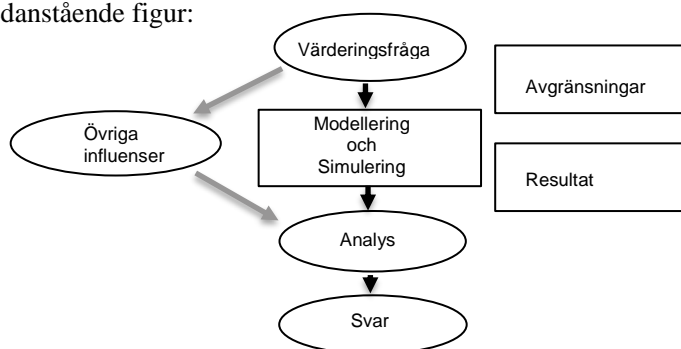
Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

inte riskerar att cirkulera kring en specifik händelse ”Om scenarierna blir för detaljerade finns risken att tankarna låser sig vid just dessa förutsättningar och att förmågan som bedöms gäller i just det specifika fallet”.<sup>50</sup> Genom att jämföra värderingar för olika scenarier kan en mer samlad bild av sektorns förmåga framträda. Förmågebedömningen genomfördes i tre steg där konsekvenser, aktiviteter och åtgärder diskuterades åtskilt för att få en tydligare struktur. I samband med att konsekvenser blir beskrivna kan såväl aktiviteter för att hantera dessa som vilken förmåga som finns idag för att utföra dessa aktiviteter identifieras. Om det saknas förmåga kan det senare då omsättas till åtgärder för att minska gapet mellan det som behöver göras kontra det som kan göras med befintlig förmåga. Detta sätt har också möjliggjort att beroenden mellan förmågor och aktiviteter kunnat kartläggas.<sup>51</sup> I huvudsak användes workshoppar för att diskutera och kartlägga de tre stegen.<sup>52</sup> ”Att samla deltagare från olika delar av livsmedelssektorn ger möjligheter till en bra bild av hur en händelse skulle hanteras i respektive organisation och vad man förväntar sig av andra aktörer i sektorn. På detta sätt kan man både fylla i kunskapsluckor och identifiera nya.”<sup>53</sup> Faciliteringen kräver dock att det finns personer att tillgå som både kan hålla i workshoppen och dokumentera.<sup>54</sup>

Alm et al. publicerade 2019 en studie om hur Armén som försvarsgren skulle kunna värderas inom perspektivstudien med kvantitativ tyngdpunkt.<sup>55</sup> För att ha möjlighet att modellera en strid kvantitativt på operativ nivå så behövs en värdering göras på lägre nivåer – det måste vara tydligt vad som finns (vad som ska testas) och hur olika enheter interagerar med varandra. Alm et al. menar därför att det är ett komplext arbete och att det stundtals är svårt att validera utfallen. Författarna nämner Lanchesters ekvation som kan användas för att modellera utfallet av en strid baserat på antaganden om båda sidors eldkraftstal (till exempel relaterat till verkan, skydd och rörlighet). Även simuleringsverktyg som bygger på Monte Carlo-modeller lyfts fram. Dessa modeller är utvecklade på ett sådant sätt att det från ett specifikt simuleringsstillstånd inte är uppenbart givet (eller deterministiskt) hur agenterna i simuleringarna kommer att handla över tid. Forsvarets forskningsinstitut (FFI) i Norge använder simuleringar som ett stöd för värderingar som sedan genomförs med en kvalitativ ansats. Flera andra metoder kan enligt författarna användas både för att samla in data som ska värderas men också för att validera värderingar som är gjorda, däribland Delphimetoder som ett sätt för experter att diskutera olika utfall från värderingar.<sup>56</sup>

Om ett värderingsproblem bryts ned till avgränsade frågor ges möjlighet att använda kvantitativa metoder för att besvara frågan delvis eller helt. Det kan bli ett ytterligare bidrag till att värdera tillsammans med andra metoder.<sup>57</sup> Alm et al. förklarar hur en värderingsfråga kan besvaras genom nedanstående figur:



Figur 2. Skiss över nedbrytning av en värderingsfråga. Figur lånad av Alm, M et al. (2019) omgjord till svartvit.<sup>58</sup>

<sup>50</sup> Östensson, M (2014, s. 4).

<sup>51</sup> Östensson, M (2014, s. 4-5).

<sup>52</sup> Östensson, M (2014, s. 20).

<sup>53</sup> Östensson, M (2014, s. 20).

<sup>54</sup> Östensson, M (2014, s. 20).

<sup>55</sup> Alm, M et al. (2019). *Metodik för operativ värdering av markstrid*. FOI-R--4708--SE

<sup>56</sup> Alm, M et al. (2019, s. 17-22).

<sup>57</sup> Alm, M et al. (2019, s. 25).

<sup>58</sup> Alm, M et al (2019, s. 25).

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

## 3.2 Centrala utmaningar inom förmågevärdering

I kapitel 3.1 har en del svårigheter med olika metoder lyfts upp men det finns fler utmaningar med förmågevärdering vilket en del av litteraturen har beskrivit.

En första utmaning handlar om kompetensen som behövs hos de aktörer som ska delta i ett värderingsarbete. Ofta krävs en djup kunskap för att kunna producera en tillförlitlig redovisning åt beslutsfattaren.<sup>59</sup> Därför kan stöd från forskningsorgan ofta vara nödvändigt.<sup>60</sup> Det är också angeläget att förstå vilka underlag och förutsättningar som krävs för att kunna genomföra värdering – till exempel om värdering genomförs via spel eller modellering.<sup>61</sup>

Den andra utmaningen är relaterad till beroendet mellan olika förmågor. Sannolikt kräver olika kontexter olika sammansättningar av förmågor. Synergier mellan förmågor och ansvariga sektorer behöver undersökas.<sup>62</sup> När en värdering ska täcka in flera sektorsövergripande förmågor ökar svårigheten att genomföra den.<sup>63</sup> I projektet som FOI genomförde 2014 kopplat till NRFB fann analytikerna att det var nästintill omöjligt att lista alla uppgifter som behöver kunna genomföras givet specifika scenarier. För att kunna utföra en bedömning som inte är alltför godtycklig på en central nivå krävs flera aktörer med kunskap och ansvar inom olika sektorer.<sup>64</sup> Bjurström et al. anser också att det är viktigt att redovisa de samband mellan funktioner som skapar de största konsekvenserna. Skälet till detta är att en isolerad förmågebedömning för enskilda funktioner riskerar att presentera en överdrivet positiv bild av den sammantagna förmågan.<sup>65</sup>

En tredje utmaning är att de olika förmågenivåerna behöver kartläggas. I första spårbarhetsmodellen (kapitel 5.2) finns en viss typ av delning för nivåerna men det saknas en helhetsnivå såsom ”Operativ förmåga”. Berg 2010 anser exempelvis att dessa nivåer kontinuerligt behöver ses över för att stämma med det regeringen avser att använda Forsvarsmakten till.<sup>66</sup> En annan relaterad utmaning är om det finns brister i uppsatta mål (eller uppgifter) kan det innebära att det blir svårt att beskriva en uppfyllnadsgrad av förmågan. Inom krisberedskapen saknas ibland denna tydliga målbild om vad som är acceptabelt, vilka verksamheter som kan tänkas vara berörda och vilka som är ansvariga för dem, varför det kan vara lämpligare att genomföra bedömningar genom beskrivningar av vad ”systemet” kan leverera och inte.<sup>67</sup>

En fjärde utmaning är att sektorer eller aktörer använder olika värderingsmetoder för att producera underlag till exempelvis en sammanvägd bedömning. Det riskerar att olika tolkningar görs av samma begrepp och resultatet i sig kan också bli snedvridet.<sup>68</sup>

Den sista utmaningen är relaterad till språkförbistringar mellan aktörer. Exempelvis begreppet förmåga har en oklar betydelse och har sällan samma definition. Detta kan leda till att det i slutändan inte går att tolka bedömningar trovärdigt.<sup>69</sup>

## 3.3 Slutsatser och rekommendationer

Det bör påminnas om att litteraturen ovan inte nödvändigtvis har ett långsiktigt perspektiv men flera av de presenterade förslagen på att bedriva värdering kan sannolikt appliceras även i LFU-arbetet.

---

<sup>59</sup> Hartoft, P& Lignell, M (1995, s. 49).

<sup>60</sup> Hartoft, P& Lignell, M (1995, s. 49).

<sup>61</sup> Alm, M et al. (2019, s. 28).

<sup>62</sup> Berg, A-L (2010, s.35). *Förmågebaserad försvarsmaktsplanering*. FOI-R--2977--SE.

<sup>63</sup> Hartoft, P& Lignell, M (1995, s. 49).

<sup>64</sup> Veibäck, E & Larsson, P (2014, s. 8).

<sup>65</sup> Bjurström, E et al. (2000, s. 15).

<sup>66</sup> Berg, A-L (2010, s.33-34).

<sup>67</sup> Veibäck, E et al. (2016, s.17) och Veibäck, E & Larsson, P (2014).

<sup>68</sup> Bjurström, E et al. (2000, s. 9).

<sup>69</sup> Frisk, R & Wiss, Å (2018); Veibäck, E & Larsson, P (2014, s. 3) och Bjurström, E et al. (2000, s. 9).

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret FOI Memo 7203

Sammanfattningsvis kan sägas att flera författare pekar på vikten av att fastställa tydliga uppgifter och/eller mål. Nivåer som bedömningen är tänkt att omfatta behöver vara tydliga men inte för detaljerade. Det finns också ett behov av att ange betingelser (såsom egna resurser, angriparens resurser, terräng, klimat och liknande) i vilka förmågorna ska verka. Exempelvis lyfts scenarioanalyser fram som ett bra sätt att arbeta med nivåer och betingelser.

I litteraturen återfinns olika förslag på vem eller vilka som bör vara involverade i värderingsprocessen. Det påtalas att det är nödvändigt att det finns en central aktör som är ansvarig men det föreslås även att regionalt ansvariga aktörer kan delta. Vidare behövs en iterativ process mellan värderingen i sig och därifrån underlaget kommer för att säkerhetsställa verifierad bedömning. Det krävs gedigen kunskap bland de personer som ska värdera. Av vikt är även att överkomma problem relaterat till begreppsförbistring och användandet av olika metoder. Detta riskerar annars att snedvrider resultatet och bedömningen.

Inom civilt försvar, men även generellt inom totalförsvaret, är det svårt med värdering av förmågor som är beroende av flera sektorer. Den typen av värdering är dock avgörande för att få en rättvisande bild av helhetsförmågan i systemet. Processen och metoder kan inte skilja sig nämnvärt mellan sektorerna eftersom att det riskerar att ge ett oriktigt resultat. Sammanfattningsvis, en systematisk process för värdering ska inte underskattas.

Flera olika metoder för att ta fram underlag lyfts fram såsom spel, diskussioner med oberoende experter, indikatorer, workshoppar med sektorrepresentanter eller simuleringar. Triangulering och användandet av flera metoder är att föredra. Oavsett metod är värdering ett tidskrävande och omfattande arbete.

Hur ska då resultatet av värderingar redovisas? Att utgå från en enkel kvalitativ skala verkar rekommenderas i genomgången litteratur eftersom att det blir enklare att ta till sig, även om transparens inte ska förringas. I arbetet med bedömning inom NRFB föreslås också att istället för att göra en heltäckande bedömning kan fokus ligga på att påtala brister i förmåga. Oavsett är en värdering just en värdering (bedömning) – ingen absolut sanning.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret FOI Memo 7203

## 4 Reflektioner från genomfört seminarium

Ett seminarium genomfördes som en öppen diskussion kopplad till de övergripande frågorna om hur förmågebedömning inom civilt försvar kan genomföras och vilka centrala utmaningar som finns. Se vidare i beskrivning i kapitel 2. Fyra huvudsakliga reflektioner framkom under seminariet.

Den första reflektionen är att det är angeläget att börja utarbeta deluppgifter till huvuduppgifterna som civilt försvar har: Att värna civilbefolkningen, upprätthålla samhällsviktig verksamhet samt stödja Försvarmakten. Det saknas idag en tydlighet för vilken upplösning på nivåerna som bör tillämpas vilket försvårar såväl planeringen inom civilt försvar som processen med att värdera eftersom det inte finns tydligt formulerade uppgifter. En annan relaterad reflektion från seminariet handlar om att istället sätta upp mål och beskriva acceptabla ”kostnader och konsekvenser” som olika händelser får resultera i. Försvarmakten brukar även ansätta specifika betingelser för hur och när uppgifter löses, vilket också skulle vara möjligt för myndigheterna inom civilt försvar att genomföra. Exempelvis har FOI tidigare, på uppdrag av MSB, publicerat ett memo där författarna har brutit ner uppgiften ”värna civilbefolkningen” och studerat närmare vad det kan innebära i praktiken.<sup>70</sup> Komplexiteten med beroenden inom civilt försvar ska inte underskattas och kan vara ytterligare ett motiv till att skyndsamt påbörja processen med att ta fram uppgifter och förmågor även kopplat till beroenden mellan sektorer och aktörer.

Den andra reflektionen handlar om vikten av att totalförsvaret i någon mån använder samma grundscenarier för planeringen. Det vill säga att om det genomförs långsiktiga omvärldsanalyser ska scenarierna vara samma eller överlappa på ett sådant sätt att de gynnar den sammantagna planeringen och får totalförsvaret att sträva mot en gemensam målbild. Kommunikationen mellan olika aktörer skulle också underlättas. Det lyftes dock fram under seminariet att det kan produceras variationer på scenarierna för att skapa bra förutsättningar för olika aktörer att planera för upprätthållandet av en god totalförsvarsförmåga.

Den tredje reflektionen är anknuten till vilka aktörer som ska vara involverade i ett värderingsarbete. En idé är att de ansvariga myndigheterna inom varje sektor, länsstyrelserna och MSB ska ingå. Andra menade att det kanske skulle fungera bättre om det sammanhölls på central nivå, genom MSB, för att underlätta överblick över vilka områden som det behöver satsas på. Det krävs mycket kompetens och kunskap bland de som är ansvarig för värderingsarbetet oavsett aktörer.

Den fjärde reflektionen är relaterad till hur resultatet av en värdering redovisas för beslutsfattare. Resultatet behöver presenteras på ett sådant sätt att det är tydligt och lätt att förstå. Både de som värderar och de som är mottagande beslutsfattare behöver acceptera att det alltid kommer att finnas osäkerheter. Den ekonomiska aspekten är också av betydelse eftersom krav redan från början kan vara knutna till ekonomiska ramar – det kan då bli mer angeläget att redovisa på ett sådant sätt att det skapar en förståelse för de avvägningar som beslutsfattaren måste göra.

---

<sup>70</sup> Larsson, P & Denward, C (2017). *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar – Underlag till MSB:s regeringsuppdrag om ett nytt svenskt befolkningsskydd*. FOI Memo 6121.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

## 5 Värdering inom perspektivstudien

Försvarsmakten har under de senaste trettio åren utnyttjat olika sätt att genomföra värdering av strukturer inom perspektivstudien. Nedan presenteras tre av dessa. Åttapunktmetoden utnyttjades under slutet av 1980-talet för att skapa spårbarhet i arbetet inför försvarsbeslut 1992. En mer omfattande spårbarhetsmodell utvecklades och utnyttjades från mitten av 1990-talet till början av 2010-talet. Den ersattes då av en annan spårbarhetsmodell. De två spårbarhetsmodellerna betecknas ”Första spårbarhetsmodellen” respektive ”Andra spårbarhetsmodellen” nedan. Dessa beteckningar var inte ursprungliga utan används här enbart för att särskilja de två modellerna.

Värderingsmetoderna har växt fram i den kontext de verkat. Åttapunktmetoden utvecklades under kalla kriget med en tydlig tonvikt på väpnat angrepp. Den första spårbarhetsmodellen utvecklades och utnyttjades under en period då internationella insatser istället var i fokus. Den andra spårbarhetsmodellen utvecklades då Försvarsmakten återigen hade väpnat angrepp som tonvikt.

Den andra spårbarhetsmodellen har en högre sekretessklassning än sin föregångare vilket försvårar möjligheten att i detta memo beskriva den. För vårt syfte räcker det dock att övergripande presentera två delar av den: Operativa ramvillkor och Generella operativa ramvillkor.<sup>71</sup>

Resultaten från värderingarna presenteras inte, då det skulle föra för långt och dessutom kan anses vara irrelevant idag. En analys av resultaten skulle dessutom kräva en egen studie.

### 5.1 Åttapunktmetoden

I slutet av 1980-talet använde Försvarsmakten en värderingsmetod som kallas åttapunktmetoden. Metoden var en grund för den förmågebedömning som genomfördes i samband med perspektivstudien, som skulle leda fram till ”Försvarsmakt 90 (FM 90)” och verka i en framtid fram till och med 2011. Värderingen byggde på att åtta operativa uppgifter definierades. Framtida strukturer värderades mot dessa åtta uppgifter. Tre exempel på uppgifter: ”(1) Luftförsvara vårt land – resurser för att hävda det svenska luftrumets integritet i fred, vid kriser och i en neutralitetssituation eller tidig angreppsfas med hot om genomflygning från båda stormaktsblocken”, ”(5) Försvara norra Sverige – resurser för att i en neutralitetssituation kunna hävda landets integritet i strider mellan stormaktsblocken på Nordkalotten och för att försvara oss mot gränsinvasion” eller ”(8) Fortsätta striden – resurser för att om Sverige blir angripet, dels kunna genomföra en uthållig försvarsoperation i en riktning, dels kunna gardera oss i andra delar av landet”. Dessa åtta uppgifter formulerades av dåvarande överbefälhavaren.<sup>72</sup>

Arbetet med att ta fram en framtida struktur handlade även om att redogöra för beslutsfattare hur ekonomiska ramarna kunde komma att påverka handlingsväg och i vilken grad Försvarsmakten skulle kunna komma att utveckla efterfrågade förmågor.<sup>73</sup> Värderingsmetoden togs fram för att kunna jämföra olika strukturer och handlingsvägar mot varandra för att se skillnader i förmågor att utföra uppsatta huvuduppgifter vilket vid tidpunkten innebar att vidmakthålla territoriell integritet; skapa en tröskeleffekt samt föra en ordnad strid. Huvuduppgifterna omsattes i ÖB:s åtta operativa deluppgifter.<sup>74</sup>

Förmågevärderingen skedde framförallt genom spelmoment som genomfördes under perspektivstudien. Där genomförde en spelledning avdelningar och drev på värderingsarbetet. Värderingen

---

<sup>71</sup> Dessa finns beskrivna i hemliga bilagor till Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI).

<sup>72</sup> Försvarsmakten (1989, s. 17-18). Arbetsgång vid Perspektivplanearbetet inför 1991-års försvarsbeslut. Försvarsstaben (FST), FM90. Utgivet dokument daterat 1989-11-06.

<sup>73</sup> Försvarsmakten (1989, s. 24-27).

<sup>74</sup> Odar, Susanne (1990, s. 2, 7). Fst/Metod, PM Åttapunktmetoden. Utgivet dokument daterat 1990-05-21 samt Försvarsmakten (1989, s. 16-17).



Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret FOI Memo 7203

gjordes mot de åtta uppgifterna och både siffror och ord utnyttjades för att beskriva hur väl strukturerna löste de olika uppgifterna.<sup>75</sup>

I metodreflektionerna beskrivs hur metoden bidrog till att skapa förståelse för hur olika bedömningar kommit till. När personal i perspektivstudiearbetet byttes ut kunde metoden ändå leva kvar och förstås av de som inte varit med från dess start. Reflektionerna ger också en tydlig markering för vad metoden kan svara för – den sammanfattar kunskap på ett mer lättillgängligt sätt men skapar i sig ingen ny kunskap. Kunskap om den faktiska förmågan kom genom exempelvis spelen som genomfördes. Spelen var likt tidigare beroende av att deltagarna hade tillräckligt djup kunskap och var sanningsenliga i utlåtanden och diskussioner eftersom att kunskapsunderlaget annars riskerade att bli felaktigt och skapa en snedvriden förmågevärdering. Förtroenden byggdes genom att arbeta ofta tillsammans som en grupp.<sup>76</sup>

## 5.2 Första spårbarhetsmodellen

Syftet med Första spårbarhetsmodellen var att förbättra spårbarheten mellan kraven på Försvarsmakten och den leverans som sker i form av förband. Den utvecklades ursprungligen i perspektivstudien men vidareutvecklades därefter för att även utgöra grund för försvarsmaktsplanering. Den beskrevs och ambitionssattes i Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP).<sup>77</sup> I den kortfattade presentationen nedan begränsar vi oss till uppgifter. Spårbarhetsmodellen är hierarkiskt uppbyggd. Den består av tre nivåer:

Deluppgifter (DU): Övergripande mål och syfte med Försvarsmaktens verksamhet som del av svensk säkerhetspolitik. Dessa deluppgifter kan jämföras med huvuduppgifterna för civilt försvar. Deluppgifterna var fyra till antalet och formulerades:

- DU 01 På eget territorium försvara Sverige och upprätthålla grundläggande värden och intressen.
- DU 02 Försvara Sverige och upprätthålla grundläggande värden och intressen genom att förebygga och hantera kriser i omvärlden
- DU 03 Stödja samhället
- DU 04 Kunna utveckla förmåga att på sikt möta mer omfattande militära operationer mot Sverige

Försvarsuppgifter (FU): Uppgifter som Försvarsmakten kan bidra med. Uppgiften löses genom användandet av en eller flera insatsförmågor.

Insatsförmågor (IF): Specifik verksamhet för vilken resurser (förband med personal och materiel) anskaffas och tränas i syfte att uppnå efterfrågad effekt som varierar beroende på scenario och ambitionsnivå.

Dess tre nivåer är länkade genom att ett antal FU ligger till grund för att lösa en DU. Samma FU kan förekomma för de olika DU. Ett antal IF ligger till grund för att lösa en FU. Samma IF kan i sin tur ligga till grund för flera FU.

De underlag som utnyttjades var anpassade till denna hierarki.

---

<sup>75</sup> Odar, Susanne (1992, s. 1). Diskussionsunderlag: åttapunkts-metodens användbarhet i kommande perp. FOA 11. Utgivet dokument daterat 1992-02-12.

<sup>76</sup> Odar, Susanne (1992, s. 1) och Odar, Susanne (1990, s. 2).

<sup>77</sup> Försvarsmakten (2013). Försvarsmaktens utvecklingsplan 2014-2023 (FMUP 14) underbilaga 1.3, HKV 23 320:52821

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

### 5.3 Andra spårbarhetsmodellen

Syftet är likt tidigare att ha en sammanhängande spårbarhetsmodell för att omhänderta uppgiftsställningar och återredovisa resultat. Modellen används för att både kravställning och värdering av organisationen ska ske med spårbarhet. Den utvecklades ursprungligen inom ramen för den spel- och värderingsverksamhet som genomfördes under första halvan av 2010-talet. Modellen beskrivs och ambitionssätts i Försvarmaktens strategiska inriktning (FMSI). Den återges i sin helhet i en hemlig bilaga till FMSI. En översiktlig beskrivning ges i en öppen bilaga.<sup>78</sup>

Andra spårbarhetsmodellen är likt den tidigare hierarkiskt uppbyggd. Centrala begrepp i modellen är Generella operativa ramvillkor (GORV) och Operativa ramvillkor (ORV). Då dessa till sitt innehåll är sekretessklassade presenteras de endast kortfattat enligt nedan.

GORV är militära uppgifter på strategisk och operativ nivå. De anger övergripande vad Försvarmakten som helhet ska klara av, med andra ord en operationalisering av Försvarmaktens uppgifter. ORV är militära uppgifter på operativ och taktisk nivå. De anger mer detaljerat vad armé-, marin- och flygstyrkrafter ska klara av i en given situation. ORV är uttryckt i en dimensionslös uppgiftsdel och en ambitionssatt del, som ska kunna varieras när förutsättningar för Försvarmaktens operationer förändras.

Utifrån dessa båda ramvillkor är det sedan möjligt att värdera hur väl en hel struktur eller ett förband uppfyller de uppsatta kraven.

### 5.4 Slutsatser och rekommendationer<sup>79</sup>

Åttapunktsmetoden användes endast i en perspektivstudie, då det visade sig att metoden inte enkelt gick att ärva till efterföljande perspektivstudie. Tanken var god, men det som inte framgår av beskrivningen ovan är att det hade tagit flera år att ta fram modellen. Denna tid fanns inte vid inledningen av den efterföljande perspektivstudien, då Försvarmakten var mitt inne i ett förändringsarbete från invasionsförsvar till insatsförsvar.

Den första spårbarhetsmodellen upplevdes som resurskrävande och tungarbetad. Det krävdes förståelse och insikter i hur resonemangen genomförts vid framtagningen av modellen. Att dessutom öka spårbarheten mellan krav på Försvarmakten och den leverans som sker i form av förband var en alltför förenklad bild. Teoretiskt givetvis tilltalande, men praktiskt knepig.

Andra spårbarhetsmodellen är konceptmässigt likartad den första. Den har inte använts fullt ut i perspektivstudiesammanhang och är således inte helt utprövad i dessa sammanhang. Den har dock utgjort grund för krigsorganisationsvärdering under hela försvarsbeslutsperioden 2016-2020 och värderingsarbetet inför planerat försvarsbeslut 2020. Det är inte otroligt att den kommer att stöta på samma problem som modellerna ovan vad gäller utnyttjande av nytillkomna.

Tankesättet från spårbarhetsmodellerna skulle vara möjligt att omsätta till den civila delen av totalförsvaret. I det följande görs jämförelsen med den första spårbarhetsmodellen då information om denna i större utsträckning finns i öppen form. Deluppgifter (DU) skulle i sådana fall vara de tre uppgifterna för civilt försvar. Hur var och en av de tre kan brytas ned till vad som militärt kallas FU skulle utgöra nästa steg. Detta andra steg skulle därefter kunna brytas ned i mer grundläggande förmågor. För att exemplifiera: "Värna civilbefolkningen" skulle kunna brytas ned till bland annat "Utrymning av städer", för att detta skulle vara möjligt behövs "Hålla vägar öppna" och "Underrättelser om motståndarens geografiska position". För vidare diskussion hänvisas till kapitel 6.

Som nämnts på andra ställen i detta memo kräver en fullödig förmåge-/värderingsmodell att uppbyggnaden av densamma sker tillsammans med experter inom civilt försvar. Dessutom är det viktigt att

<sup>78</sup> Försvarmakten (2019). Försvarmaktens strategiska inriktning 2015 ändringsutgåva 2 (FMSI 2015 Ä2). FM2015-1597:12

<sup>79</sup> Stor del av resonemanget nedan utgår från Åke Wiss erfarenheter från arbete inom Perspektivstudien.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

komma ihåg att de spårbarhetsmodeller som presenteras av Försvarsmakten utarbetades under ett antal år innan den fick sin slutliga utformning.

Allmänt gäller för alla typer av värderingsmodeller att det är en förutsättning att det sker en dokumentation av framtagningsarbetet. En person som inte deltagit från början måste kunna sätta sig in i vad som avses med begrepp och formuleringar. Det finns fördelar med att inför varje perspektivstudiecykel skapa ett eget värderingssystem, då deltagarna kan anpassa det till de aktuella frågeställningarna och utmaningarna. Nackdelen är givetvis att det är tidskrävande och kräver koncentrerat arbete.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

## 6 Diskussion

I föreliggande memo har frågorna rörande *Hur kan långsiktig förmågebedömning genomföras inom civilt försvar?* samt *Vilka centrala utmaningar finns vid en sådan bedömning?* diskuterats och beskrivits på olika sätt. Diskussionen nedan inleds med att ge övergripande svar på frågorna och går sedan över till att presentera en möjlig väg framåt för att påbörja ett arbete med att ta fram en värderingsmodell inom LFU.

### 6.1 Frågeställningarna

#### Hur kan långsiktig förmågebedömning genomföras inom civilt försvar?

Genomgående i memot framgår att det behövs en tydlig uppdelning av uppgifter och/eller mål för civilt försvar för att ha något att värdera mot. Scenarier och betingelser för när och hur förmågor ska användas har också lyfts fram. Förmågebedömningen bör också innefatta analyser av beroenden inom systemet. Flera sektorer är exempelvis beroende av elförsörjning för att upprätthålla efterfrågad nivå på sina förmågor – hur påverkas den övergripande förmågan om elen slås ut?

Förmågebedömning kan genomföras av flera aktörer, men i insamlat material för det här memot framkommer att det är nödvändigt att en central aktör är sammanhållande. Några föreslår att andra aktörer, såsom länsstyrelser eller sektorsansvariga myndigheter, också bör delta. Oavsett behövs en gedigen kunskap bland de aktörer och individer som ska arbeta med värdering.

Flera olika metoder för att göra bedömanden lyfts fram såsom spel, diskussioner med oberoende experter, indikatorer, workshoppar med representanter för sektorerna eller simuleringar. Triangulering, användandet av flera metoder, förordas. Oavsett metodval är värdering ett tidskrävande och omfattande arbete. Det finns också en överhängande risk att resultatet i slutändan blir snedvridet om det inte finns ett gemensamt synsätt på viktiga begrepp och att mer eller mindre samma metoder används av aktörerna i systemet. En del har också föreslagit att istället för att göra en heltäckande bedömning kan fokus ligga på att påtala brister i förmåga.

Resultatet av värderingen behöver redovisas på ett sådant sätt att det är lättförståeligt och transparent. Kommunikationen med politiska ledningen är av vikt för att lyckas med det. Det är även viktigt att påtala osäkerheter och att oavsett är en värdering just en värdering – ingen absolut sanning.

#### Vilka centrala utmaningar finns vid en sådan bedömning?

Att kartlägga synergier och sammansättningar för hela systemet är en stor utmaning. En viktig rapport i sammanhanget är Denward et al. 2019 som bland annat beskriver hur de olika sektorerna, med särskilt fokus på energisektorn, inom krisberedskapen och civilt försvar har komplexa beroende av förmågor.<sup>80</sup> Rapporten ger ett antal exempel på hur en iterativ process kan genomföras för att ta fram en överblick av systemet.

Förankring mellan nuvarande förmågeläge och det som ska utvecklas för framtiden är också det en utmaning som finns särskilt inom värderingen. Kompetensen hos de som ska värdera är viktig och en utmaning eftersom civilt försvar spänner över många områden. Att komma överens om vilken upplösning uppgifter och nivåerna ska ha kan vara svårt, men behöver genomsyra hela systemet.

---

<sup>80</sup> Denward, C et al. (2019). *Sektorsansvar och Energiberedskap - Förslag till arbetsmodell för att utforma ett sektorsansvar med förmågor i fokus*. FOI-R-4819--SE. Se särskilt s. 43-47. Rapporten är inte inkluderad i litteraturoversikten eftersom att det inte behandlar bedömning av förmåga – men ska ses som en viktig rapport i sammanhanget med att ”bena ut” systemet som sannolikt ska värderas. Se också tidigare rapporter utgiven av LFU-projektet för ytterligare diskussioner kopplat till beroenden Frisk, R et al. (2018) och Frisk, R et al. (2020).

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

Styrningen från den politiska ledningen kan vara otydlig avseende vad som är acceptabla konsekvenser givet vissa händelser. Att bestämma vad som är acceptabelt<sup>81</sup> är dock centralt för planeringen och värderingen av civilt försvar även för ett längre tidsperspektiv. Ska det finnas skyddsrum för alla? Hur många skadade ska vi kunna omhänderta i traumasjukvården per dygn? Vilka konsekvenser är försvarbara kontra ekonomiska ramar? Genom ett iterativt värderingsarbete bör förslag på strukturer öppet redovisas för att skapa möjligheter för beslutsfattare att ta välgrundade beslut utifrån konsekvenser och kostnader – det krävs dock kommunikation med och förståelse hos beslutsfattarna.

En utmaning är även framtagning av scenarier som ska användas i värderingsarbetet. Arbetet med att ta fram scenarier som har bra upplösning och är tillräckligt relevanta ska inte underskattas. Därtill bör det tilläggas att totalförsvaret som helhet har mycket att vinna på att använda samma grundscenarier men att möjligen anpassa dem efter civilt respektive militärt behov – vilket i sig kan vara utmanande.

En utmaning är också att på sikt få en värderingsmodell att bli mer permanent eftersom det kan leda till mer kvalitetssäkrade bedömningar om organisationer och individer kan lära sig ett sätt att arbeta på och bli säkrare. I början av arbetet är det dock mer av en utmaning att finna arbetssätt och metoder som passar. Över tid är det även viktigt att vara pragmatiskt inställd till att frågeställningar kan variera och därför behöva olika angreppssätt för att genomföra värdering.

## 6.2 Förslag på process för att ta fram värderingsmodell

Arbetet med att genomföra långsiktig förmågebedömning bör ta sin utgångspunkt i dagens totalförsvarsstruktur och dess värderade förmåga. De värderingskriterier och modell som utnyttjas i detta arbete bör även kunna utnyttjas för att värdera framtida förmågor.

Framtagning av en framtida struktur bör ske iterativt mellan utformningen av strukturer inom given ekonomisk ram och värdering av densamma. Vanligen ges olika ekonomiska ramar, alternativt olika inriktningar inom en ekonomisk ram. Av detta skäl är det nödvändigt att se till att de åtgärder som föreslås är inom angiven ekonomisk ram. För att olika strukturförslag ska vara jämförbara ur ett värderingshänseende behöver de vara kostnadsekvivalenta. Att inse att en dyr struktur är bättre än en mindre dyr behöver inte analyseras, det kan man förutsätta.

Utgångspunkten bör vara att resultatet från arbetet ska kunna användas av beslutsfattare för att komma fram till hur en optimering av totalförsvarsförmågan kan ske. Av detta skäl är det viktigt att underlaget inte är för detaljerat, men att det samtidigt framgår vad det är som gör att just denna värdering blev resultatet – vikten av transparens.

Det är en fördel om värderingen görs på sådan abstraktionsnivå att sekretessen kan undvikas. Ett skäl är ur hanteringssynpunkt, men även som en kontroll på att bedömningarna inte sker på en för hög detaljeringsnivå. Ett öppet underlag möjliggör även att dokument blir allmänt tillgängliga, vilket främjar och uppmuntrar till offentlig debatt. Särskilt betydelsefullt blir detta i samtal med andra aktörer inom civilt försvar såsom frivilligorganisationer och företag.

De kriterier som används vid värdering bör inte vara för detaljerade då det kan förleda användare och läsare att tro att större noggrannhet uppnås än vad som är fallet. Om värderingen dessutom ska ske av åtgärder som endast är planerade eller tänkta ökar givetvis osäkerheterna. Utsagor av typen ”bättre än”/”sämre än” kan utgöra grund för en initial värdering. Värderingsmodellen ska vara väl genomarbetat samtidigt som den inte får vara för komplicerad. En möjlighet är att utnyttja fyra skalsteg i den slutliga bedömningen enligt Tabell 3 nedan.

---

<sup>81</sup> Flera resonemang kring detta finns i tidigare rapport utgiven av LFU-projektet Frisk, R et al. (2018).

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

Tabell 3. Förslag på bedömningskala.<sup>82</sup>

Skalsteg	Definition
God	Tilldelade uppgifter kan lösas över tiden. Resurser (kapaciteten) motsvarar behovet och bedöms uppfylla fastställda krav. Inga avgörande avvikelser eller brister förekommer.
Godtagbar	Tilldelade uppgifter kan lösas över tiden, dock med begränsad förmåga. Resurser (kapaciteten) motsvarar till största delen behovet och bedöms i stort kunna uppfylla fastställda krav, men en eller flera avvikelser påverkar genomförandet.
Bristfällig	Tilldelade uppgifter kan till del lösas, dock under en begränsad tid och med inskränkningar. Resurser (kapaciteten) är inte tillräcklig och en eller flera brister nedsätter handlingsfriheten och förmågan, medförande att uppgifterna ej kan lösas under längre tid.
Icke godtagbar	Stora brister förekommer. Uppgifterna kan ej lösas. <sup>83</sup>

Nedan ges en översiktlig beskrivning hur en värdering av förmåga inom den civila delen av totalförsvaret kan genomföras. Innan dess är det värt att göra några påpekanden:

1. En slutlig värderingsstruktur för den civila delen av totalförsvaret kan behöva kopplas till militära studier, främst perspektivstudien.
2. Vid såväl framtagning av värderingsstruktur och genomförande av en värdering är det nödvändigt att arbetet genomförs iterativt och helst att samma individer deltar genom hela processen och att de samlar in data från alla sektorer inom civilt försvar.
3. Arbetet med att ta fram en användbar modell kommer att ta tid och kräva successiv utprovning. Det är inte möjligt att ta fram en värderingsmodell enbart genom teoretiska resonemang, även om sådana givetvis kan utgöra en grund för framtagningsarbetet.
4. Värderingsmodellen som används inom långsiktig förmågebedömning bör så långt som möjligt vara strukturerad på samma sätt (egentligen vara densamma) som den som används vid värdering av nuvarande struktur.

Kortfattat gäller det att först identifiera uppgifter, därefter att genomföra värderingen – hur väl uppfyller strukturen de olika uppgifterna? Nedan presenterar vi hur den första delen kan struktureras. Hur värderingen ska genomföras behandlas inte i detta memo.

Utgående från de tre uppgifter som idag finns för civilt försvar går det att skissa på hur värdering skulle kunna genomföras. Om vi utgår från att de idag sju prioriterade områdena (sektorerna) inom den civila delen av totalförsvaret även i framtiden har inflytande vid lösandet av de tre uppgifterna är det möjligt att skapa en matris:

<sup>82</sup> Beskuren tabell från Tavemark (2013). En likartad modell finns i Veibäck et al (2016). Att uttrycka förmågor i fyra steg har förekommit under lång tid. Referenserna ovan är att se som exempel. Finns även fast med fem skalsteg i Försvarsmakten (2018b). *Handbok i Krigsorganisationsvärdering (HKROV)*. FM2017-16528:2.

<sup>83</sup> Detta kan bero på en brist eller avvikelse. En brist är ett tillkortakommande som klart påverkar förmågan att genomföra en viss uppgift. En avvikelse är ett tillkortakommande inom något område, som ej direkt hindrar att en vis uppgift kan lösas. Dock bedöms avvikelsen påverka hur genomförandet kan ske.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

Tabell 4. Översiktlig matris uppdelad på huvuduppgifter och sju prioriterade områdena (sektorerna)

	Värna civilbefolkningen	Samhällsviktig verksamhet	Stödja Försvarmakten
Energiförsörjning			
Livsmedel			
Transporter			
Hälso- och sjukvård samt omsorg			
Finansiella tjänster			
Information och kommunikation			
Skydd och säkerhet			
<b>Samlad bedömning</b>			

Uppgifterna kan brytas ned i ett antal deluppgifter/förmågor. För att detta ska vara möjligt måste en analys genomföras av vad exempelvis uppgiften ”Värna civilbefolkningen” de facto innebär.

Ur matrisen ovan går det (när deluppgifterna är identifierade) att göra en samlad bedömning av förmågan att lösa de tre huvuduppgifterna (se vidare om första spårbarhetsmodellen i kapitel 5). Observera att uppgiften ”Stödja Försvarmakten” ska harmonisera med det arbete som genomförs av Försvarmakten vid Högkvarterets Totalförsvarsavdelning med stöd av MSB. En samverkan med detta arbete behöver därför genomföras där det klargörs hur de ser på förmågor och värdering. Det riskerar annars att bli ett snedvridet resultat om det finns diskrepans i synen på exempelvis förmåga eller framtida hotbild.

Under det arbete som FOI bedrivit tillsammans med MSB inom LFU sedan 2018 har följande identifierats: värderingen kommer att vara beroende av hur olika aspekter på framtiden som det civila försvaret ska verka i antas se ut, det vill säga vilka betingelser som finns. *Omvärldsanalysen* beskriver aspekter med relevans för det vidare arbetet, bland annat säkerhetspolitisk utveckling, globala trender och teknikutveckling. *Invärldsanalysen* beskriver en trolig utveckling i Sverige. *Verksamhetsmiljön* utgår från nuvarande struktur och beskriver hur relevanta delar från omvärlds- och invärldsanalyserna ger förutsättningarna för framtida civilt försvar. *Studiemotståndare* beskriver ett framtida yttre hot. Tillsammans med verksamhetsmiljön utgör studiemotståndare grund för utarbetandet av de *Scenarier* som utnyttjas för att analysera och identifiera hur den civila delen av totalförsvaret behöver utformas i framtiden.

De framtagna scenarierna utgör grund för de spel eller scenariebaserade diskussioner som utnyttjas för framtagandet av en framtida struktur. Val av scenarier kan påverka resultatet kraftigt. Det gäller att minimera denna påverkan. Dessutom är det en fördel om det är möjligt att utnyttja de scenarier som Försvarmakten använder i perspektivstudien. Observera att de enstaka scenarierna behöver kopplas till någon form av förlopp. Detta eftersom förmågekrav varierar över tiden. Exempelvis kan ett behov inledningsvis vara lågt för att efter hand öka, samtidigt som tillgången minskar på grund av exempelvis sabotage. Variationsresonemang utgående från exempelvis årstid och geografi är viktiga för att täcka in olika delar av Sverige vid olika årstider.

Sannolikt behöver en studieorganisation upprättas för att underlag för värdering från samtliga sektorer ska kunna samlas in och beredas på ett tillfredsställande sätt. Studieorganisationen föreslås utgå ifrån att varje sektor (prioriterat område) genomför en studie som över tid levererar underlag till den sammanhållande aktören som ska arbeta med värderingen. Studierna kan tänkas svara på frågor kopplade till uppsatta scenarier eller andra frågor som bedöms vara relevanta av den sammanhållande aktören. Även underlag till diskussioner och/eller spel kan inom ramen för denna studieorganisation tas fram. Representanter från dessa studier kan sedan ingå i värderingsarbetet exempelvis vad gäller verifieringen av olika bedömningar.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

### 6.3 Vägen framåt

Vägen framåt består egentligen av två delar: en analys av vad som ska värderas, därefter hur underlag till denna värdering ska kunna tas fram. Nedan preciseras hur arbetet kan påbörjas och vilka som borde vara involverade.

#### Var ska arbetet börja?

Flera rapporter som har presenterats i detta memo, likaså tankarna från seminariet och de erfarenheter som finns från Försvarsmaktens perspektivstudie, pekar på att en gemensam modell för uppgifter och/eller mål är avgörande. Förslaget är att tankegångarna i Försvarsmaktens första spårbarhetsmodell utnyttjas för att identifiera "vad". Utgående från de tre uppgifterna är det nödvändigt att bryta ned dessa. Vad avses med "Värna civilbefolkningen"? Vilka förmågor måste finnas på övergripande nivå? Dessa delförmågor kan eventuellt därefter behöva brytas ned ytterligare.

Arbetet med denna nedbrytning kan med fördel ske genom workshoppar eller spel med deltagande experter från (eller andra kunniga inom) de olika prioriterade sektorsområdena. För att arbetet ska bedrivas är det viktigt att ha en genomtänkt arbetsplan på hur processen för framtagandet ska genomföras.

#### Vilka ska delta?

Eftersom att det är längesen, om alls, ett systematiskt arbete bedrevs för värdering inom civilt försvar i ett långsiktigt tidsperspektiv, föreslås att processen börjar hos en central aktör – det vill säga MSB. MSB blir därför aktören som ska ansvara för processen med att ta fram en förmågevärderingsmodell. Arbetet bör ske i samverkan med relevanta aktörer.

Erfarenhetsmässigt är det nödvändigt att en värderingsmetod anpassas efter förutsättningarna:

- Hur många ska genomföra värderingen?
- Vilken tidsåtgång är acceptabel?
- Vilken detaljkunskap besitter de som genomför värderingen?
- När ska resultatet levereras?

Hur många som kan delta under ett spel eller i en expertgrupp är inte enkelt att svara på. Särskilt inte eftersom aktörerna inom civilt försvar är många. Det viktiga är att testa sig fram och iterativt arbeta med att ta in underlag och verifiera bedömningar med de aktörer som är relevanta i systemet. Modell för värdering behöver dock anpassas efter deltagarantalet. En särskild utmaning är relaterad till den privata sektorn där frågor om sekretess både mellan de privata aktörerna och mellan de offentliga och privata aktörerna finns. Det är trots detta inte en framkomlig väg att exkludera exempelvis hela bankväsendet när värderingar inom finansiella sektorn genomförs. Underlag behöver kunna inhämtas. Detta problem behöver undersökas mer och överbryggas på ett sådant sätt att bedömningarna inte riskerar att bli irrelevanta. Kanske är det dessutom ett mindre problem när perspektivet är långsiktigt.

Slutligen, en viktig del av den återupptagna sammanhängande totalförsvarsplaneringen är att också planera i det långsiktiga tidsperspektivet. Värderingsarbetet fyller ett avgörande roll för att kunna utveckla totalförsvaret. Att ta fram en värderingsmodell är arbetskrävande och innebär att de som ska utnyttja modellen aktivt deltar i framtagningsarbetet. Det finns ingen genväg – genvägar är senvägar.



Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

FOI Memo 7203

## 7 Sammanfattning

I föreliggande memo ges en översiktlig bild av hur förmågebedömningsarbetet inom långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar (LFU) skulle kunna genomföras. Memot pekar ut ett antal centrala utmaningar för arbetet med förmågebedömning inom LFU. Syftet har varit att presentera en möjlig väg fram för uppdragsgivaren Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Empirin består av en litteraturöversikt, ett seminarium med deltagare från FOI, MSB och Lunds universitet och en genomgång av värderingsmodeller inom Försvarmaktens perspektivstudie.

Författarna finner i diskussionen att vägen fram för MSB kan vara att framförallt börja identifiera deluppgifter/mål för civilt försvar tillsammans med experter från de olika sektorerna. För vidare planering och utveckling av totalförsvaret behöver acceptabla konsekvenser i förhållande till ekonomiska ramar tydliggöras. Resultatet av värderingsarbetet behöver därför redovisas på ett sådant sätt att det skapar möjligheter för beslutsfattare att fatta välgrundade beslut utifrån konsekvenser och kostnader. MSB behöver också kartlägga vilka aktörer som bör vara med i arbetet med att ta fram en värderingsmodell som ytterst styrs av tid, kompetens och resurser. Således bör arbetet anpassas till såväl tidsåtgång som antal deltagare i arbetet. Detta gäller både vid framtagning av en värderingsmodell som vid själva värderingen.

Det är av vikt att arbetet kommer igång för att MSB inför de kommande försvarsbesluten ska kunna presentera systematiserade och välgrundade underlag som kan användas av beslutsfattarna.

Titel/Title  
Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7203

## 8 Referenser

Alm, Marcus, Stensbäck, Niclas, Hedenstierna, Sofia (2018). *Metodik för operativ värdering av markstrid*. FOI-R--4708--SE

Berg, Anna-Lena (2010). *Förmågebaserad försvarsmaktsplanering*. FOI-R--2977--SE

Bjurström, Erik, Collin, Charlotte & Lundmark, Martin (2000). *Funktionernas förmågebedömning för Årsbok civilt försvar*. FOA-R--00-01561-240-SE

Denward, Carl, Johansson, Bengt, Jonsson, Daniel K., Larsson, Per (2019). *Sektorsansvar och Energiberedskap – Förslag till arbetsmodell för att utforma ett sektorsansvar med förmågor i fokus*. FOI-R--4819--SE

Fischer, Georg & Molin, Staffan (1992). *Värdering av civil beredskap – förstudie*. Arbetsdokumentation FOA 14. D 10244

Frisk, Robert & Wiss, Åke (2018). *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie hösten 2018*. FOI Memo 6599

Frisk, Robert, Mickelsson, Lovisa, Welander, Frej, Wiss, Åke, Östensson, Malin. (2018). *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess*. FOI-R--4646--SE

Frisk, Robert, Larsson, Per, Lehman, Jens, Melander, Anders, Mickelsson, Lovisa & Wiss, Åke (2020). *Långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar – Underlagsrapport 2 för en pågående utvecklingsprocess*. FOI-R--4921--SE

Försvarsmakten (1989). *Arbetsgång vid Perspektivplanearbetet inför 1991-års försvarsbeslut*. *Försvarsstaben (FST), FM90*. Utgivet dokument daterat 1989-11-06

Försvarsmakten (2018a). *Tillväxt för ett starkare försvar – Slutredovisning av Försvarsmaktens Perspektivstudie 2016-2018*. FM2015-13192:13

Försvarsmakten (2018b). *Handbok i Krigsorganisationsvärdering (HKROV)*. FM2017-16528:2.

Försvarsmakten (2019). *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2015 ändringsutgåva 2 (FMSI 2015 Å2)*. FM2015-1597:12.

Hartoft, Percy & Lignell, Maria (1995). *Målstyrning inom det civila försvaret – krav på operativ förmåga*. FOA-R--95-00082-8.6--SE

Johansson, Sven Erik (1973). *Ekonomiska bedömningar av företag och investeringar*. Stockholm

Larsson, Per & Denward, Carl (2017). *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar – Underlag till MSB:s regeringsuppdrag om ett nytt svenskt befolkningsskydd*. FOI Memo 6121

Lignell, Maria, Andersson, Henrik, Arblom, Maria, Backström, Björn, Molin, Staffan, Nilsson, Gabriella & Sundblad, Örjan (1998). *Att värdera operativ försvarsförmåga – definitioner och förslag*. FOA-R--98-00806-170--SE

Titel/Title  
Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7203

Regeringen (2015). Regeringsbeslut II:16, 2015-12-10. Justitiedepartementet. Ju2015/00054/SSK. <https://www.regeringen.se/4aeb92/globalassets/regeringen/dokument/justitiedepartementet/beslut-civilt-forsvar-planeringsanvisningar.pdf> [hämtad 2020-05-26]

Odar, Susanne (1990). Fst/Metod, PM Åttapunktsmetoden. Outgivet dokument daterat 1990-05-21.

Odar, Susanne (1992). Diskussionsunderlag: åttapunkts-metodens användbarhet i kommande perp. FOA 11. Outgivet dokument daterat 1992-02-12.

Söderqvist, Olof, Nilsson, Gabriella, Andersson, Henrik, Ekström, Thomas, André, Tommy & Unge, Wilhelm (2001). *Att pröva förband – en metod- och erfarenhetsbeskrivning av OPAS*. FOI-R--0043--SE

Tavemark, Anders (2013). *Att värdera operativ förmåga i styrningen av Försvarsmakten*. FOI-R--3632--SE

Veibäck, Ester, Lindgren, Johan, Nevhage, Björn & Larsson, Per (2014). *Underlag till nationell risk- och förmågebedömning 2013 – Analys av fem scenarier till den svenska nationella risk- och förmågebedömningen 2013, och två nyutvecklade scenarier inför kommande år*. FOI-R--3767--SE

Veibäck, Ester & Larsson, Per (2014). *Förslag på integrering av förmåga i nationell risk- och förmågebedömning – Tankar och överväganden kring hur krisberedskapsförmåga kan belysas inom NRFB*. FOI Memo 4856

Veibäck, Ester, Johansson, Bengt, Jonsson, Daniel K., Mittermaier, Eva, Sonnsjö, Hannes & Stenérus Dover, Ann-Sofie (2016). *Energi och förmåga – analytiska perspektiv och empiriska erfarenheter inom drivmedelsområdet*. FOI-R--4241--SE

Östensson, Malin (2014). *Risk- och sårbarhetsanalys för livsmedelssektorn – Resultat av förmågebedömningar*. FOI Memo 5120

Titel/Title

Memo nummer/Number

Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret FOI Memo 7203

## Bilaga 1 – Inkluderad litteratur från FOI

Alm, Marcus, Stensbäck, Niclas & Hedenstierna, Sofia (2018). *Metodik för operativ värdering av markstrid*. FOI-R--4708--SE

Berg, Anna-Lena (2010). *Förmågebaserad försvarsmaktsplanering*. FOI-R--2977--SE

Bjurström, Erik, Collin, Charlotte & Lundmark, Martin (2000). *Funktionernas förmågebedömning för Årsbok civilt försvar*. FOA-R--00-01561-240-SE

Fischer, Georg & Molin, Staffan (1992). *Värdering av civil beredskap – förstudie*. Arbetsdokumentation FOA 14. D 10244

Frisk, Robert & Wiss, Åke (2018). *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie hösten 2018*. FOI Memo 6599

Hartoft, Percy & Lignell, Maria (1995). *Målstyrning inom det civila försvaret – krav på operativ förmåga*. FOA-R--95-00082-8.6--SE

Lignell, Maria, Andersson, Henrik, Arblom, Maria, Backström, Björn, Molin, Staffan, Nilsson, Gabriella & Sundblad, Örjan (1998). *Att värdera operativ försvarsförmåga – definitioner och förslag*. FOA-R--98-00806-170--SE

Söderqvist, Olof, Nilsson, Gabriella, Andersson, Henrik, Ekström, Thomas, André, Tommy & Unge, Wilhelm (2001). *Att pröva förband – en metod- och erfarenhetsbeskrivning av OPAS*. FOI-R--0043--SE

Tavemark, Anders (2013). *Att värdera operativ förmåga i styrningen av Försvarsmakten*. FOI-R--3632--SE

Veibäck, Ester, Lindgren, Johan, Nevhage, Björn & Larsson, Per (2014). *Underlag till nationell risk- och förmågebedömning 2013 – Analys av fem scenarier till den svenska nationella risk- och förmågebedömningen 2013, och två nyutvecklade scenarier inför kommande år*. FOI-R--3767--SE

Veibäck, Ester & Larsson, Per (2014). *Förslag på integrering av förmåga i nationell risk- och förmågebedömning – Tankar och överväganden kring hur krisberedskapsförmåga kan belysas inom NRFB*. FOI Memo 4856

Veibäck, Ester, Johansson, Bengt, Jonsson, Daniel K., Mittermaier, Eva, Sonnsjö, Hannes & Stenérus Dover, Ann-Sofie (2016). *Energi och förmåga – analytiska perspektiv och empiriska erfarenheter inom drivmedelsområdet*. FOI-R--4241--SE

Östensson, Malin (2014). *Risk- och sårbarhetsanalys för livsmedelssektorn – Resultat av förmågebedömningar*. FOI Memo 5120